

从社区行为视角看拆迁安置社区的治理困境及出路

郭梦霞,陈子琪,董俊芳

(南京农业大学 人文与社会发展学院,江苏 南京 210095)

摘要:城市化的迅速发展导致了失地农民的产生,失地农民在面对与之前完全不同的社区环境,产生了许多行为问题,使社区治理陷入困境。为探索合适的失地农民社区治理模式,以南京市两城郊社区为例,采取问卷调查和半结构化访谈的方法对两个社区居民行为表现及社区治理模式进行调查。结果表明:悦民社区居民存在较多行为问题,城市化进程与市民化进程脱节,在社区治理上也陷入困境;而紫荆社区居民行为市民化程度更高,社区治理模式更具成效。合理化的社区治理模式可以为失地农民营造良好的市民化环境,引导其在行为及心理上真正的实现市民化的转变。

关键词:拆迁安置社区;失地农民;社区行为;社区治理

中图分类号:F293.347 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-2767(2017)12-0088-06 DOI:10.11942/j.issn1002-2767.2017.12.0088

近年来,我国城市化进程的快速推进使城市规模不断向周围扩张,农民赖以生存的土地被大量侵占,由此产生了许多失地农民。他们被集中

安置在城市郊区的新建社区内,由于其文化素质、思想观念以及收入来源等各方面与传统的城市市民均有着较大差距,在面对新的环境时,失地农民可能会产生许多行为问题使社区治理陷入困境,所以需要探讨一种合适的社区治理模式来破解困境,这对于促进城郊失地农民融入城市社会,维护城市社区的稳定,推进和谐社会的发展具有重要的意义^[1]。

收稿日期:2017-10-26

基金项目:南京农业大学国家级大学生实践创新训练计划资助项目(201710307080)

第一作者简介:郭梦霞(1996-),女,天津市人,在读学士,从事社会学研究。E-mail:1135745773@qq.com。

4.3 评价体系有待完善

“三区”工作的考核由各地科技主管部门负责,其考核结果对计划承担人在本单位的职称评定等方面没有影响,无法调动承担人的积极性。建议有关部门建立对“三区”工作的考核评价及奖励认定机制,调动科研人员开展公益类科技服务的积极性。

参考文献:

- [1] 李玮.国外农民培训对我国培育新型农民的启示[J].农业经济,2009(8):56-58.
- [2] 于利华.农民培训现状与职业农民培育对策[J].山东农业科学,2012,44(4):135-140.
- [3] 陈军义.贵州省“三区”科技人才队伍建设现状及研究分析[J].中国管理信息化,2016(23):188-191.

Exploration and Practice of “Three Areas” Technology Service of Heilongjiang Academy of Agricultural Sciences

LI Yu-yao, MA Dong-jun, XU Zhen, ZHANG Xi-lin

(Heilongjiang Academy of Agricultural Sciences, Harbin, Heilongjiang 150086)

Abstract: The aim of “Three Areas” talent project is to cultivate local talents, promote the construction of rural science and technology entrepreneurial talent team. It is the important measures for realizing the reform of the supply side and increasing farmers’ income. By the exploration and practice on “Three Areas” work of Heilongjiang Academy of Agricultural Sciences in recent four years, effective way of “Three Areas” work was summed including carry out experiment and demonstration, on-site guidance and information supply, win-win cooperation and technology training, and some further suggestions for “Three Areas” work were put forward.

Keywords: “Three Areas”; structural adjustment; talent cultivation

目前,对此问题学者们普遍认为多元合作共治是失地农民社区的发展前景。多方参与、共同治理的新的社区治理模式是指建立政府、社区组织、非营利组织、社区成员单位及失地农民之间的多元互动的网络型运作模式^[2]。依靠多方社区组织的力量,多开展社区活动,为居民提供交往平台和情感交流的机会,以此加强居民联系,使他们跳出基于血缘、地缘建立起来的交往圈子,发展自身的社会网络,从而更好地融入城市生活^[3]。尽管有关失地农民社区治理的研究取得了一定成果,但不难看出,现有研究忽略了失地农民个体行为与社区治理之间的关系。个体行为在一定程度上反映了社区治理的成效,并可以从个体行为视角来促进社区多元合作治理模式的发展。

1 研究方法 with 样本特征

1.1 研究方法

本调查主要采取问卷调查与访谈收集资料,通过对这些资料的定量分析,对失地农民市民化过程中的行为表现进行描述统计与比较,通过访谈资料的分析了解社区的治理情况从而深入了解整个样本的概况。

在调查对象的选取上,考虑到样本主体不同时间、不同规模、不同类型、不同发展程度等因素的影响,选择南京市江宁区失地农民聚居且形成时期不同的悦民社区与紫荆社区作为调查样本。在2017年7月份通过随机抽样选取楼栋及住户进行入户调查,共获得调查问卷320份,其中有效问卷277份,问卷有效比例达86.6%。此次调查问卷主要测量的变量包括居户家庭结构、被调查居户的基本情况、居户在社区内的行为表现(主要从社会交往行为、日常生活行为和礼俗行为三方面进行调查)、居民对社区规范的了解程度、居民的价值观念、征地后居民生活状况以及农民失地后生活满意度等相关问题。

通过半结构式访谈对问卷资料进行补充,对某些关键问题进行深入的探究,以弥补定量研究的不足,从社区治理的视角深入理解失地农民行为上存在问题的原因及两社区所采取的治理措施。本次研究分别从社区党组织与居委会、业委会及其它社区社会组织和物业三方主体的负责人

中选择访谈对象,每一主体选择两个负责人进行深入访谈。

1.2 样本特征

表1是通过问卷调查所了解的两社区的基本情况 的总结。

表 1 调查样本的基本情况 (n=277)

Table 1 The basic situation of survey samples (n=277)

项目		比例/%
Items		Ratio
性别	男	38.6
	女	61.4
年龄 Age	30~50	5.4
	51~70	60.3
	71~90	34.3
婚姻状况	未婚	0.7
	已婚	79.8
	离异	1.4
	丧偶	18.1
受教育程度	小学及以下	69.7
	初中	24.2
	高中或中专	5.1
	大专	0.7
本科及以上		0.4

2 两城郊社区失地农民的社区行为表现

2.1 两社区社会交往行为对比

从表2可知,悦民社区内失地农民的交往状态还是偏向内卷化,紫荆社区的社会交往行为更加多元化,不再局限在血缘与地缘基础之上交往。悦民社区由于拆迁时间早,居民年龄普遍偏大,同时社区治理处于搁置状态造成其社会交往与市民化进程的脱节。而紫荆社区建设时间晚,拆迁安置住户入住时间短,虽然大多以原村落为单位进行住房分配,但是该社区社区规划与社区治理相对完善。紫荆社区地处于该镇中心商业区,能有更多机会接触原城市居民并与其交往。通过多方治理,提供众平台促进社区成员会之间的多元交往,使紫荆社区内失地农民的交往状态更多的摆脱了原来固化的内卷式交往模式,开始摸索向外交流,逐步开始适应自己城市人的新身份。因此

社区建设时间晚、规划管理好的社区具有更好的社会关系网络。

表 2 失地农民的社会交往的基本情况(n=277)

Table 2 The basic situation of landless peasants' social intercourse behavior(n=277)							
项目 Items		交往频率占比/% Communication frequency percentage					
		社区 Community	很多交往 Many	较多交往 More	较少交往 Less	很少交往 Few	没有交往 Never
人	与原村里	悦民	15.5	48.5	14.7	17.2	
	With the original village	紫荆	25.5	64.5	6.2	1.9	
	与原城里人	悦民	9.5	23.3	12.1	12.9	
	With the original oppidan	紫荆	18.0	32.8	9.3	9.3	

从表 3 中可以看出两个社区的失地农民在遇到困难之后的选择求助对象,均倾向于亲朋好友,内卷化现象严重。但紫荆社区的失地农民向社区工作人员求助的比例明显高于悦民社区,对社区治理人员信任度高。由此可见,社区规划更为完善,多元管理的社区可以给予失地农民更多的信任感,一定程度上能够帮助失地农民适应城市生活,完成从农村人向城市人身份的转变。

表 3 失地农民遇困求助对象的基本情况(n=277)

Table 3 The basic situation of landless peasants' recourse(n=277)			
项目 Items		悦民社区 Yuemin community	紫荆社区 Zijing community
求助对象占比/% Recourse percentage	亲朋好友	35.5	37
	邻居	17.6	11.4
	同事	1.8	0.4
	村干部	8.2	0.8
	社区工作人员	5.3	9.8
	其它	47	14.1

2.2 两社区日常生活行为对比

由表 4 可知,两个抽样社区居民的行为仍旧存在着一些问题,但是紫荆社区居民问题行为比例普遍低于悦民社区。进一步了解得知紫荆社区管理程度高,大部分的问题行为会受到制止,且执行力度较强。且紫荆社区具有较好的社区文化建设氛围,社区组织通过开展各种活动的形式,帮助社区居民了解最基本的社区规范,这就在一定程度上减少了执行规范的阻力,更快地达成文明和谐社区的建成。

表 4 失地农民问题行为的基本情况(n=277)

Table 4 The basic situation of landless peasants' problem behaviors (n=277)			
项目 Items	具体行为 Concretebehavior	悦民社区 Yuemin community	紫荆社区 Zijing community
问题行为 占比/% Percentage of problem behaviors 受到制止 占比/% Stopped percentage	花盆里种菜	14.4	7.1
	个人家庭杂物堆放在楼道	12.0	3.3
	开垦荒地种植蔬菜	9.2	4.9
	门前空地搭棚子	3.5	0.5
	花盆里种菜	2.1	2.2
	个人家庭杂物堆放在楼道	35.5	37.0
	开垦荒地种植蔬菜	26.8	10.1
	门前空地搭棚子	12.5	25.9

2.3 两社区礼俗行为对比

从表 5 可知,从农村社区到城市社区的转变使得失地农民礼俗行为发生了较大变迁。日常生活习俗方面,旧习俗(信风水、祭灶神、置佛堂等)大多已被摒弃;婚俗方面,改变了传统繁琐的礼节,基本上都是采取在饭店摆席的宴请方式,婚礼程序相对简化;丧俗方面,并没有巨大的改变,人们还没有完全摆脱人情礼仪的束缚。从整体而言,传统礼俗对人的行为约束开始减弱,人们的礼俗行为走向了现代化。但是两社区通过比较可知,紫荆社区在日常生活习俗、婚俗和丧俗上都比悦民社区简化,紫荆社区在礼俗行为方面现代化程度相对较高。

通过对比分析可以看出,紫荆社区居民市民化程度明显高于悦民社区。在深入访谈后发现:两社区的治理模式明显不同,同样作为失地农民

市民化的过渡型社区,悦民社区存在多种困境,而紫荆社区探索出新型的合作型社区治理模式,并且取得显著成效。由此可见社区治理模式对失地农民市民化的过程及效果影响巨大。因此,要对悦民社区治理模式的困境进行探讨,同时对紫荆社区治理的成功之处进行深入探索。

表 5 调查样本礼俗行为的基本情况 (n=277)

Table 5 The basic situation of landless peasants' etiquette and custom behaviors (n=277)		
项目 Items	悦民社区 Yuemin community	紫荆社区 Zijing community
无特别习俗/%	62.3	75.4
无特别婚俗/%	20.5	28.5
无特别丧俗/%	0.3	0.4

3 从社区行为看城郊社区治理的困境

调查样本中的悦民社区作为建设较早的老旧社区,是我国政府早期在探索中国特色社会主义的市民化道路中出现的产物。早期国家为加快推进城市化进程,城市周边土地被大量征收,失地农民数量巨大,在安置政策并不成熟的情况下,失地农民带着他们的文化素质、思想观念、生活习惯以及收入来源等特性,被迫直接进入城市社区。这种安置社区作为一种延续着农村社区的属性同时又具备城市社区空间形态的特征的社区,被称为“过渡型社区”^[4]。过渡性型社区由于政策不完善、社区治理混乱导致了大量行为问题的出现,这些行为问题主要体现在三个方面。

3.1 社区社会交往网络不健全,失地农民交往模式内卷化

失地农民的社会交往网络存在规模小、同质性高、异质性低的特征,他们的交往大多是建立在血缘地缘基础之,很少主动向外与原城市居民进行交往。失地农民尚未完全适应城市交往,其社会交往保留了农村的特点,被迫搬迁破坏了失地农民的社会关系,地理空间的移动并未带来社会交往的完全移植,整体安置还是部分割裂了原有的社会交往^[5]。同时失地农民因为已身处城市也在被动接受城市交往的特征,然而城市交往主要是建立在业缘的基础上,而调查对象大多已退休

或失业,缺少业缘关系支持,使得他们对城市社会关系的融入性较差。不成熟的社区治理方式很难改变失地农民交往模式内卷化的困境,社会资本缺乏也是失地农民难以完成市民化的主要原因之一。

3.2 传统的生活习惯与社区规范存在冲突

失地农民虽然一夜之间变成了城市居民,但是他们的生活习惯仍在延续。绿化区域大多被开垦成了菜地,窗台上的花盆菜、门前空地养家禽、堆放杂物、搭建违规建筑来扩展自家住房面积等等行为都体现了市民化与城市化之间的脱节。虽然很多失地农民并没有地可种,但锄头、镰刀等农耕要用到的工具仍旧在日常生活中使用,并未淡出人们的生活。这些问题行为与现行的社区规范产生冲突,而社区管理不够、治理力度不大又纵容了这些不符合现代化社区面貌行为的滋长,使居民与社区治理之间矛盾加大。

3.3 礼俗文化的延续,现代化社区建设的阻碍

在现代化的过程中,礼俗行为总是最难有人为介入进行改变的部分,特别是在传统观念浓厚的农村。失地农民搬入城市,同时他们原本存在的习俗、婚俗、丧俗也会随之带入城市社区。传统习惯离开了原本的农村社区,自然地嫁接在城市社区之上,经常会忽略自己身处的社区已然改变,未考虑自己行为在城市的合适性,进而产生的行为必然会与城市社区规范冲突,造成社区治理的不便,最终阻碍现代化社区的建设。例如,悦民社区每逢端午、鬼节都会有人在社区道路上烧纸。火种的残留存在引发火灾的安全隐患,社区管理者碍于情理又难以介入,从而陷入困境。

4 解决出路:合作型社区治理模式

失地农民在拆迁安置后集体住进城市社区,市民化也就被动开始了。由多个农村组成的社区其社区公共事务具有复杂性、分散性和多样性的特征,国家和社会任何一方都无法包揽所有的公共事务,最有效的社区治理应该是行政部门、社区成员和社会组织的合作共治。紫荆社区采取合作型社区治理模式,通过三方组织合作共治,整合三方资源,探索出多元社会主体共同参与社区事务的治理之道。

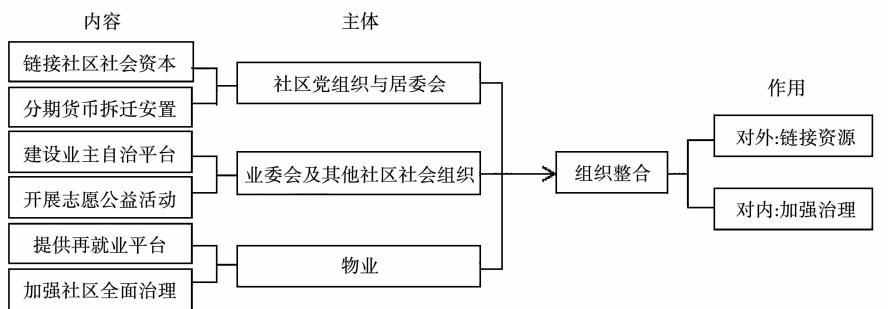


图1 合作型社区治理模式

Fig.1 Cooperative community governance model

4.1 治理主体一:社区党组织与居委会

4.1.1 链接社区社会资本,赋权社会组织并创建多元利益主体博弈机制 我国社区同时承担着社会管理、公共服务、居民自治等多种职能,失地农民拆迁安置之后的社区也面临着以上职能的承担。紫荆社区在治理过程中链接了三方的资源,使政府组织、社区党组织与居委会、业委会及其它社区社会组织和物业等市场组织等都参与进来,各组织之间既不是完全垂直的领导与被领导的关系,也不是完全独立和平行的横向网络关系,而是典型的扁平化结构组织关系^[6]。在社区建设中,党组织与居委会采取去行政化的方针,走向合作共治的模式。赋予社会各组织权利,参与到社区的治理与发展中,在表达自身的利益诉求之上又做到各方之间的博弈,从而达到平衡的状态。这样不仅达到了整合各方资本的效果,并且维护了各方的利益,从而维护了社区的和谐秩序。

4.1.2 分期货币拆迁安置,持续性保障失地农民生活并提高其生活满意度 在拆迁安置的过程中,紫荆社区政府组织改革了现有的土地征用制度,并通过分期发放货币拆迁安置费的方法进行土地征用。首先,改变了以往的以土地的原用途为标准的补偿方式^[7],提高了补偿标准,改善了安置方式。坚持不以侵害农民的利益为代价降低建设成本,必须以土地的市场价值为依据给农民合理的补偿。这样大大增加了失地农民对政府组织的好感度。其次,做到了对失地农民持续性的保障补偿。现行的一次性补偿措施不能保障失地农民以后的基本生活。因此,紫荆社区尝试改变一次性补偿的手段,按损失程度进行连续性补偿。将土地征用后安置费用按月分批发放到失地农民

手中或注入其社保账户,并将其集中的进行盈利性的稳健投资,将经营性收益拿出一部分作为红利发放给每一位失地农民。高补偿和高保障不仅使失地农民积极配合政府组织的活动与安排,并且对生活质量的满意度也大大提高。

4.2 治理主体二:业委会及其它社区社会组织

4.2.1 建立业主自治平台,完善国家行政力量与社区自治力量衔接机制 通过业委会及其它社区社会组织建立起来业主自治平台,使得各个利益团体得以协调利益并联合行动,共同为社区居民服务。正如卡蓝默指出的那样:“一个强加于人、凌驾于社会之上、能够实现发展的国家形象正在消失,取而代之的是采取一种更加客观的观念来审视公共行动、统和各种社会力量的条件。因此,国家和其它行动者的合作伙伴关系具有压倒一切的重要性”^[8]。建立和完善政府和社会组织的互动平台及衔接机制,使业主及各个组织得以发声并进行互动,达到社区自治并协调各方的利益。

4.2.2 开展志愿公益活动,增强居民主体身份认知与参与热情 通过社区组织为失地农民建立了颇有成效的参与制度和参与渠道,简化了参与程序,减少了居民的参与成本,不仅为居民的社区参与提供良好的制度化保障,还使社区居民保持社区参与热情和积极性,进而强化了其社区参与意识。紫荆社区通过开展志愿绿色服务活动,以日常生活用品作为奖励机制,倡导失地农民捡拾社区垃圾进行社区的绿化。在参与志愿服务活动中增强了失地农民对其身份的主体认知与对社区的认同感与归属感,并潜移默化的影响其生活习惯,促使其尽快适应城市社区的生活,有利于社区融合。

4.3 治理主体三:物业

4.3.1 提供再就业平台,提高失地农民转岗再就业能力并改善其生活质量 物业作为提供社区服务的盈利性组织,通过与业主的良性互动,形成良好的互助互利关系^[9]。为失地农民提供简单非职业培训与就业岗位,提升失地农民就业能力和收入水平,使其在失去土地之后具有稳定的经济来源,从而充实其生活并切实增强他们的社区归属感。在一定程度上,物业的功能不仅体现在它像一般城市社区那样的居民优质公共服务的供给上,而且需要发挥其在失地农民生存和发展上的作用。

4.3.2 加强社区全面治理,形成系统化、高效化的社区运行机制 随着社会的发展,以物业管理企业参与社区治理越来越普遍,城市社区与居民对物业的物程度越来越高,物业管理成为社区建设中的一支重要社会力量,物业管理企业也成了社区建设的主要供应者和服务者^[10]。紫荆社区与业内优秀的物业管理企业合作:充分结合小区的特点,开展社区内公益事业建设;建立社区公共卫生进行统一清理、分类与回收机制;组织具有特色的群众性文体活动,丰富居民精神文化生活;紧抓小区居民关心的热点,坚持把解决思想问题同解决实际问题相结合;加强对物业管理人员的专业培训,提高社区建设效率。从社区服务、公共卫

生、文化建设和社区问题解决等多方面建立起系统化、高效化的社区服务运行机制。使物业在加强社区治理、提高人民群众的生活质量、改善工作环境和维护社区秩序方面都起到积极作用。

参考文献:

- [1] 杨颖.论城郊失地农民社区的治理[D].苏州:苏州大学,2012:1-62.
- [2] 周绿林,郭晨皎,陈浩.治理理论视角下的失地农民社区治理研究——以镇江平昌新城为例[J].公共管理,2015(1):46-49.
- [3] 杨波.论我国失地农民社区治理模式的创新与改革[J].农村经济,2006(7):92-95.
- [4] 袁钰.城市化进程中“过渡型社区”的治理研究——基于社会资本视角[J].武汉大学政治与公共管理学院会议论文集,2015:76-98.
- [5] 张海波,童星.我国城市化进程中失地农民的社会适应[J].社会科学研究,2006,(1):128-134.
- [6] 朱仁显,郭文英.从网格管理到合作共治——转型期我国社区治理模式路径演进分析[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2014(1):102-109.
- [7] 任奎等.南京市土地征用制度实施绩效评价研究初探[J].农业技术经济,2008(1):72-78.
- [8] 皮埃尔·卡蓝默.破碎的民主——试论治理的革命[M].高凌瀚,译.北京:三联书店,2005:56-57.
- [9] 严梅.社区管理与物业管理的融合创新模式[J].公共管理,2013(8):165-168.
- [10] 范勇,浅谈物业管理在社区建设中的地位和作用[J].江汉石油职工大学学报,2004(5):54-56.

Governance Dilemma and Solution of Resettlement Community from the Community Behavior Perspective

GUO Meng-xia, CHEN Zi-qi, DONG Jun-fang

(College of Humanities and Social Development, Nanjing Agricultural University, Nanjing Jiangsu 210095)

Abstract: The rapid development of urbanization has led to the emergence of landless peasants. Faced of a completely different community environment, landless farmers have many behavioral problems, and make the community governance thrown into a dilemma. Therefore, it is an urgent problem to explore a suitable community governance model for landless peasants. Two suburban communities were selected to measure residents' behavior and community governance model through questionnaire survey and interview survey. The results showed that Yuemin community residents had more behavior problems, the citizenization process was seriously out of step with the process of urbanization and the community governance were also in trouble. But the behavior of residents in Zijing community was more citizen oriented, the community governance model was more effective. The rationalization of community governance model could create a good citizenship environment for the landless peasants, and guide them to truly achieved the transformation of citizenship in the behavior and psychology.

Keywords: resettlement community; landless peasants; resident behavior; community governance